

# 自治制度における「総合性」・「一般性」の緩和と特定目的の政府の創設(上)：道州制に対する自治的代替案の提示（政治行政学科創立二十周年記念号）

著者名(日)	外川 伸一
雑誌名	山梨学院大学法学論集
巻	68
ページ	117-142
発行年	2011-11-10
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1188/00000533/">http://id.nii.ac.jp/1188/00000533/</a>

論  
説

自治制度における「総合性」・「一般性」の緩和と特定目的の政府の創設（上）  
——道州制に対する自治的代替案の提示——

目 次

はじめに

一 自治体に求められる「総合性」の意味の類型化

二 従来の「総合性」の意味が生じた理由

三 「総合性」への執着による意味の「変容」とその帰結

四 「総合性」・「一般性」の緩和による特定目的の政府制度の創設（以上、本号）

五 具体的な特定目的の政府の例（以下、次号）

おわりに

外  
川  
伸  
一

## はじめに

わが国の自治制度は府県と市町村の二層制をとる。そして、これらの制度の根幹は基本的に画一的であり、市町村・府県ともに「総合性」・「一般性」を備えることが要請されている（新藤 二〇〇二a:三―四）。また、こうした「総合性」・「一般性」を備えた自治体からなる自治制度は、わが国の国情に最もふさわしいものと認識されている（市川 二〇一一a:三五二―三五五）。

しかしながら、今日、分権改革が求められているのは、それぞれの自治体が直面する諸課題が基本的に異なっており、中央政府が遠く離れた霞ヶ関の机上で画一的な政策を立案し、その執行を求めても何ら解決に至らないことから、それぞれの自治体に諸権限を移譲し、地域固有で多様性を有する諸課題を現場で自治的に解決していくことこそ重要であるという認識に基づいている筈である。また、多くの領域で従来の境界が消滅したり、透過的になっており、境界を越えた夥しい数の諸課題が生起しているという現実、たとえ諸権限が自治体に移譲されたとしても、従来の「総合性」・「一般性」を基調とする自治制度を見直さない限り、分権改革によっても地域の諸課題は解決を見ないことを物語っている。

それにも拘わらず、自治制度官庁は、従来の「総合性」・「一般性」を各自治体に求めるだけでなく、これを拡大解釈し（山崎 二〇〇三、二〇〇四、二〇〇五）、多様性を許容しない形で「絶えざる」市町村合併を推進してきた。その結果、小規模町村はその存在を否定されとともに、府県の空洞化が主張され究極の合併である「非自治

的」道州制に突き進もうとしている。

もつとも、この道州制の実現は、夥しい数の既得権益間の対立の解消という、いわば「無限（無数元）」連立方程式とでも比喻すべき難問を解かなければならないことから、短期的には到底不可能である。しかも、中長期にわたる「非自治的」道州制の実現に向けた作業は、知的資源のこの上ない浪費以外の何物でもない。そうした知的資源の浪費を根絶するためにも、われわれは道州制に代わる「総合性」・「画一性」の緩和を伴った形の自治制度を真剣に考えていくべきではないだろうか。

本稿は、中長期的視点に立ち、市町村合併の無限の連鎖を断ち、その究極の目標とされる「非自治的」道州制に代わる「自治的」自治制度を提案しようとするものである。まず第一節では、現在の自治制度を強固に拘束する「総合性」と「一般性」のうち、後者の「一般性」とは異なり論者の間で様々に認識され用いられている「総合性」の意味を類型化する。その上で、第二節では、「総合性」の解釈について従来からどのような解釈がなされ、それは何故なのかを明らかにする。次いで第三節では、そうした「総合性」への執着が自治制度官庁による「非自治的」解釈を招来し、冒頭で述べたような「非自治的」自治制度に向けた「愚策」の連鎖へと向かいつつあることを述べる。そして第四節では、それを回避するための代替案として、「総合性」・「一般性」を緩和し多様性を取り入れた「自治的」自治制度である特定目的の政府制度を提案する。続く第五節では、四つの仮想例によって特定目的の政府制度のより具体的なイメージを提示することにする。

本稿での提案は、いわばまだ「ラフスケッチ」に過ぎない。しかし、敢えてこのような「ラフスケッチ」に挑もうとしたのは、近年、厳格な「総合性」・「一般性」に執着する自治制度に多様性を付与すべきとする研究者の増加

に力づけられたからである（大杉 二〇〇三、伊藤 二〇〇四、金井 二〇〇七、今井 二〇〇八a）。今こそわれわれは、「総合性」・「一般性」の厳格性（これはある意味で「神話」である）から逃れなければならないといえよう。<sup>(1)</sup>

## 一 自治体に求められる「総合性」の意味の類型化

先にも述べたように、ここでは、わが国の自治制度を厳格に規定する「総合性」・「一般性」のうち、前者の意味について、従来からどのような解釈がなされ、それは何故なのかといった観点から論ずることにする。後者については、自治体の行政サービスは特定目的に限定されず一般目的を有するという点で研究者の間で認識が一致しているからである。周知のとおり、しばしば使用される自治体の「総合性」（あるいは「総合」行政主体）については、従来から様々な意味で用いられてきた。それらの用いられ方には、相互に重なり合う部分があったり、「総合性」に複数の意味を賦与するなど必ずしも截然と区別可能という訳ではないが、近年の解釈も含め敢えてそれらを類型化すると、次の六通りに分けることができると思われる。

第一は、自治体において、各種の行政サービスを可能な限り広範囲に、また包括的に提供するという漠とした意味である（金井 二〇〇七・七、二〇〇九・四―五）。これを本稿では便宜上「全権限的解釈」とよぶことにしよう。<sup>(2)</sup> 第二は、第一の意味の厳格的・究極的な形ともいえるが、可能な限り広範囲で包括的な各種事務事業を、一自治体でほぼ「完結」的に提供するという意味である（市川 二〇一一a）。これを市川に倣って「自治体自己完

結主義的解釈」とよぶことにしよう。第三は、中央政府レベルの割拠主義（セクショナリズム）に起因する事務事業の「分立」傾向を自治体レベルで「統合」し住民に提供するという意味である（全国知事会 一九六三・一二八、一三二）<sup>(3)</sup>、久世 一九六四・二三五、姜光洙 二〇〇三、金井 二〇〇七・一四）。これについては、この用いられ方の中核的部分をとって「分立行政統合的解釈」とよぶことにしよう。第四は、関連する行政領域間、あるいは事務事業間の不整合をなくすために、それらの間の調整を図り調和のとれた行政サービスを提供するという意味である（松本 二〇〇七・一二、大森二〇一一・九〇）。これは単純に「総合調整的解釈」としよう。第五に、特定の行政ないし特定の事務事業における企画立案から管理執行までの一連の政策過程を自治体が一貫して行うという意味である（松本 二〇〇七・一二）。これを市川からヒントを得て「政策過程一貫的解釈」としよう。<sup>(4)</sup>最後に、第五の拡張版であり、ある意味では第二の意味とも重なってくるが、一の自治体において、すべての行政領域、政策領域において、その企画立案から管理執行までを一貫して行うという意味である（今井 二〇〇八b・二〇）。これを今井に倣って「フルセット主義的解釈」とよぶことにしたい。<sup>(5)</sup>

先にも述べたように、「総合性」の意味は、従来までは、さほど厳密な定義がなされず、かなり「ラフ」に用いられてきたため、市川は、二〇〇〇年分権改革以前には、この言葉は用いられたとしても、それは単なる「枕詞」に過ぎなかったとしている（市川 二〇一一a・三四六）。つまり、上の類型化で見ると、第一の「全権限的解釈」や第三の「分立行政統合的解釈」、あるいは第四の「総合調整的解釈」の意味で用いられることが大半であったということであろう。たとえば、全国知事会（一九六三）では、国が河川法や道路法などを改正（改悪）し、自治体の事務権限を吸い上げようとした動向や中央省庁が地方出先機関の機能を強化したり、新たに総合出先機関等を新

設しようとした動向を背景として、府県が、従来から地域総合行政主体として、その直接担当する事務事業だけでなく、公社・公団・事業団等の政府関係諸機関の事務事業も含め地域内のあらゆる行政を総合調整しながら、行政の円滑化を図っているとともに、国の割拠主義に基づく縦割り行政の弊害を最小限度に食い止める努力をしていると、第一の意味も滲ませながら、主として第三、第四の意味として、「総合」行政という言葉を用いて国の動向を批判している（全国知事会 一九六三・一二五—一三一）。

一方、研究者では、たとえば、大森は、第一次地方分権改革に伴う地方自治法の改正によって設けられた第一条の二、第一項の規定、すなわち自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」という規定について、ここでいう自治体がその行政を総合的に実施するとは、「『国や都道府県の縦割り行政と比較して』という程度の意味であり、総合行政とは公選・独任の首長の下で施策の総合化を図りながら法律に違反しない限り市町村は何でもできるという意味である」とする（大森二〇〇三：一七、二〇〇八：九八）。ここで大森は市町村について議論している訳であるが、そのことは横に置くとして、この解釈は、最初に、中央政府の割拠性に起因する分立主義、あるいは縦割り行政を指摘し、自治体の行政はそれと比較すると「総合性」を持っている、あるいは「総合的」であるとし、それに続いて公選の首長の下での施策の総合調整の確保について述べ、最後に「何でもできる」という、行政領域・政策領域の広範性・包括性を表す言葉で締めくくっている。これを先の類型化に当てはめると、最初の部分は、中央政府における行政の「分立性」が、自治体において「統合化」が図られるという意味であるから、第三の「分立行政統合的解釈」であり、中盤は、首長による総合調整を明確に述べていることから、第四の「総合調整的解釈」であり、さらに締めくくりは、「全権限的解釈」となっており、分権改革

後の自治体（市町村）は、基本的に「何でもできる」ということを強調する解釈となっている。これは、「総合性」に関する従来からの複数の解釈を用いながら、分権改革後の自治体の「拡大された権限」を強調しているものと理解できよう。<sup>(7)</sup>

## 二 従来の「総合性」の意味が生じた理由

さて、それでは、今まで第一、第三、第四の解釈が一般的であったのは何故であろうか。まず、第一の「全権限的解釈」についてである。強引な市町村合併に異議を唱える佐藤は、わが国の地方自治が従来から目指してきたものは常に「量の自治」であって、その概念枠組みとしての「市町村は総合行政主体」という論理が地方自治関係者の信念を捉えて離さない状況にあることを認めている（佐藤 二〇〇七：二二〇）。この場合の「総合行政主体」とは、第一の解釈（これは第二の解釈に変容しやすい）を指している。こうした論理が地方自治関係者の信念を捉えて離さなかったことには、戦後日本の自治システムが深く関係している。その自治システムとは、地方交付税制度や国庫支出金などによる国の財源保障とこれらに付随する行政統制システムや、官選知事の廃止に伴い国の事務の実施を自治体に強制するために巧妙に考案された機関委任事務体制などの複合システムのことである（大杉 二〇〇三：七〇―七二）。周知のように、分権改革前の自治体は、独自の事務事業と国の機関委任事務を合わせて処理していた。後者は、市町村にあつては、全事務事業の三割～四割、府県にあつては七割～八割とされていた。したがって、仮にこれらの事務が国によって吸い上げられ、自治体が残存事務の処理だけに限定されると、その事務



事業は極めて縮小され、その活動範囲も極めて限定されることになったといえよう。それが回避され、機関委任事務を含め自治体は戦前と同様に広範な行政領域に及ぶ事務事業を処理することとされたため、外形的に見れば、住民に対し自治体は可能な限り広範にわたる事務事業を独自の権限を持って処理しているかの如き錯覚を抱かせるに至ったのだといえよう。しかも、この広範にわたる事務事業の処理を可能ならしめるため、国は基準財政需要額の算定の複雑性に象徴的に集約される地方交付税交付金制度を構築し、法律的には自治体固有の財源と謳われてはいるものの、自治体はこの制度によって供給される国の恩恵的財源によって、住民に錯覚を抱かせ続けることができたのである。また、個別の事務事業については、当該事務事業の遂行を容易ならしめるため、あるいは国の意図への誘導を図るため、様々な政策領域において、強力な関与と画一性を伴う国庫支出金がばらまかれた。

こうしたことによって、自治体は確かに「全権限」を保有しているかの如き印象を与えたり、「フルセット」の装備がなされているかの如き錯覚を与えるほど、極めて広範囲の事務事業を処理し続けることになったのである。しかも、分権改革前には機関委任事務制度は一貫して拡張を遂げてきたし、地方交付税制度も着実に充実され、そのたびに次第に「精緻化」が図られていった。国庫支出金制度についても、行財政改革に伴い高額補助金の見直しなどが部分的にはなされた（広本 一九九六）が、傾向的には極めて安定していたといえよう。そして、この自治システムは、「小規模自治体にとどまること」を比較優位なものとしながら、自治体がその活動範囲・事業量を拡張することを可能としてきたのである（大杉 二〇〇三：七〇―七二）。そうであれば、「総合性」の意味に関して、「全権限的解釈」がなされるのも極めて自然なことといえよう。ただ、こうした自治システムによって自治体は恰も「全権限性」を保有するかのようにならず、その事務事業を拡張させたが、その内実に極めて深刻な影響を与えたことは

いうまでもない（大杉 二〇〇三：七一）。

第三の解釈についてはどうか。確かに、割拠主義、あるいはセクショナリズムと呼ばれる現象が行政固有のものではなく、それが本質的に普遍的な組織現象であることは間違いないだろう（今村 一九八六：二〇、今村 二〇〇六、一六）。ただ、ここで取り上げるのは、わが国の中央政府の活動を規定する「合議制の原則」、「首相指導の原則」、そして「分担管理の原則」（あるいは「所轄の原則」という内閣の三つの原則のうち、各省庁の「分担管理の原則」に基づく省庁間の割拠主義に起因する国の行政サービスの「分立性」が、各地域において「横割り」で「総合的」な生活を送る地域住民への自治体による効果的な行政サービスの提供を極めて困難にしているという事実である。したがって、各自治体は、組織編成の工夫や調整メカニズムの構築、あるいは、総合計画を始め各種横割り計画の策定による事業体系の整理などの工夫によって「分立」する行政領域を「統合」すべく腐心してきた。この意味から、中央政府による行政領域の「分立性」を自治体レベルで「統合」する、あるいは、中央省庁の縦割り行政の弊害を自治体現場で是正するという意味での「総合性」は、その解釈に際して従来から重要な位置づけを与えられてきたといえよう。稲葉は、「総合性」は縦割り行政を排する行政の「一体性」、企画・立案から執行までの行政の「一貫性」、住民福祉の増進にかかわる事務事業の「包括性」≡「網羅性」、そして以上の三つを具現化し得る自治権能の「包括性」という四つの意味を合わせ持っている（稲葉 二〇〇三：三五）とするが、この先頭に「分立」↓「統合」を意味する「一体性」を配置するのはまさに上で述べた理由があるからだといえよう。

しかし、この第三の解釈について、次の点を付け加えておく必要があるだろう。それは、中央省庁の割拠主義に起因し「分立」している事務事業を自治体レベルで「統合」ということは、先に掲げたような組織機構の工夫、調

整メカニズムの構築、横割り計画の策定だけでは、基本的に不可能だということである。もともと事務事業自体が「分立」しているのであるから、これらを根本的観点から「統合」するという努力がなされなくてはならないからである。そのために、各自治体は、「分立」した事務事業を「統合」するための「接着剤」的事務事業を自治体単独事業として企画立案し、先に掲げた一連の方策と連動させなくてはならないであろう。この「接着剤」的事務事業の企画立案とハード・ソフトの統合方策が噛み合った時、「分立」から「統合」という所業は成功を収めることになる訳である。この「接着剤」的事務事業の中には、国庫補助事業から抜け落ちている政策領域を対象とした補完的単独事業なども含まれることになるであろう。これは、別の観点からいうと、自治体における政策体系の欠落部分の補修作業でもある。

次に、第四の解釈である「総合調整的解釈」についてである。これと第三の「分立行政統合的解釈」との根本的相違は、後者が省庁間の割拠主義の弊害を問題としていたのとは異なり、前者は同一自治体が所管する関連行政領域間や関連政策領域間、あるいは関連事務事業間の不整合や不具合・不突合を調整し、地域住民にとつての公平性・平等性ということも含め、調和のとれた行政サービスの提供を行うことを意味している。とはいえ、自治体においては、分権改革前は国の事務である機関委任事務を、分権改革後も当該自治体の事務と位置づけられているとはいえ、国が定めた法律によって処理することが義務づけられ、その事務の国への返上が許容されない法定受託事務を処理しているという意味で、この解釈も省庁割拠主義と全く無関係ではない。「総合調整的解釈」は、既に述べた中央地方関係を所与のものとして、自治体機構内部での総合調整に焦点を当てた解釈だといえよう。したがって、この解釈においては、自治体機構内部での割拠主義を廃し、一自治体における関連する行政領域、政策領域の

「統合」の方策とその実現に主眼が置かれることになる。こうした意味での「統合」のための調整手法については、「分立行政統合的解釈」と基本的に異なるところはない。先に今村を引いて述べたように、割拠主義、あるいはセクシヨナリズムが普遍的に見られる組織現象の本質であるからには、こうした点を可能な限り「総合化」する努力が古くから議論の素材となることは十分に理解できるのである。

### 三 「総合性」への執着による意味の「変容」とその帰結

今まで、「総合性」に関する従来の意味がそれぞれ何故生起してきたかについて述べてきた。しかし、既に述べたように、これらの意味は相互に関連していることから、截然とは区分されず複層的・複合的に論じられてきたことの方が極めて多かったといえよう。また、「総合性」と並んでわが国の自治制度を大きく規定してきたのが自治体の「一般性」である。この両者は相互依存関係にあるといつてよい。なぜなら、ある自治体が何らかの理由でいくつかの事務権限を他の自治体に移譲すると、当該自治体の「総合性」は緩和されることはもちろんであるが、同時に「一般性」も緩和されることになるからである。したがって、この両者は同時に観察され議論されるべきだといえよう。そこで、本節では今までの「総合性」に関する議論を念頭に置くとともに、その「総合性」の「変容」が「一般性」の「変容」にも繋がることを認識しながら、金井（二〇〇七）の議論を端緒とし、次への橋渡しを試みることにしたい。

金井は、『総合』とは、自治制度における『融合』と『統合』を包含した概念であり、自治制度改革は『総合

性』という傾向性に拘束されている」とする（金井 二〇〇七：一四）。そして、『総合性』とは、国と自治体を相互に連関させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを、合わせたものであるともいう（金井 二〇〇七：七）。ここでの金井による「総合性」の定義は、先に述べた類型化に従うと、第一の「全権限的解釈」と第三の「分立行政統合的解釈」を合わせたものと理解することが可能である。国と自治体の事務事業が融合状態にあれば、その融合状態の中にあいまいな形で存在する国の事務権限と自治体の事務権限の「分岐点」を自治体側に移動させることと、国と自治体を通じて行政領域が分立している（割拠主義になっっている）状態とが相互に作用し、『総合性』の追求は、「各種の行政分野を可能な限り広く包括」する結果に至る。融合状態を成立させている制度が、たとえ機関連任事務制度であろうと、あるいは法定受託事務制度であろうとその結果に相違はない。もちろん、このことは、自治体は一般目的の政府でなければならぬという「一般性」・「普遍主義」の制度論理と結びつく限りにおいてである（金井 二〇〇七：四二）が、「総合性」と「一般性」という二つの制度論理は、相互に切断して論じることが不可能なのである。

さて、従来から、わが国においては、自治体は一般目的を持ち、事務事業、あるいは行政サービスの提供に関して「総合的」でなければならぬといった「官治の陰を残す自治」の制度論理が支配的であった（新藤 二〇〇二：三三）。こうした考え方については、自治体関係者をはじめ地方自治研究者についても同様であり、今なお、こうした制度論理はその通説的位置を不動のものにしている。そこで、「一般性」と「総合性」を捨て去ることがいかに危険であるかということが、様々な論拠・仮説によって語られ続けることになる。たとえば、市川は、「自治体は、主要な政策領域を包括的に担当していることによって、分野間の相互の連携をとることができ、課題解決の

有効性も高まる。特定分野だけ切り離されてしまつては、それが困難になるし、住民からもわかりにくい。筆者には、特定目的自治体の積極的な容認は政府体系の複雑化・断片化という負の結果を招くだけのようと思われる」（市川 二〇一一 a…三五五）とし、磯崎も、「地域における事務は相互に関連していることから、『特定目的』に限定した自治体を設けてもこれが機能するかが問題となる」とし、「現行の府県制度に『特定目的の自治体』制度を組み込むことには無理があると考えられる」と結論づける（磯崎 二〇一〇…六一）。

だとすると、われわれは、先の類型化の第二、「自治体自己完結主義的解釈」や第六の「フルセット主義的解釈」といった近年の自治制度官庁による解釈を不承不承ながらも受け入れ、「総合性」をますます充実強化することにより、したがって「一般目的」・「普遍主義」にひたすら執着することにより、結果として自治を脆弱化・消滅化させる「絶えざる」市町村合併の連鎖の道を選択するということになってしまふのであろうか。この道の過程には小規模町村の自治喪失の状況、あるいはその存在の事実的消滅という「悲劇」も伴われることは必至である。<sup>(8)</sup> また、連鎖的市町村合併のその先に待ちかまえている、空洞化した府県制度を解体し住民自治と団体自治の脆弱化を伴う「非自治的」道州制の導入という愚策中の愚策を実現することに知力を振り絞ることになってしまふのであろうか。自治制度官庁は、こうした道を血眼になって模索している。今井は、自治制度官庁が、「総合性」の概念を拡大解釈し、特定政策分野における企画立案から管理執行までを一貫して自治体が担うという第五の意味、つまり本稿でいう「政策過程一貫的解釈」を、基本的な政策分野のすべての政策過程を一貫して担うといった、いわば第六の「フルセット型解釈」に転換しようとしているとし、特例町村制構想への「転進」に対する危惧の念を披瀝している（今井 二〇〇八 b…二〇）。本稿も同様の立場に立つ。そしてまた、市町村合併の無限の連鎖を打ち碎

き、「非自治的」道州制の実現を阻むことが必要だと考えるものである。

#### 四 「総合性」・「一般性」の緩和による特定目的の政府制度の創設

##### 1 特定目的の政府制度の概要

そうであれば、基本的に必要とされることは、「総合性」・「一般性」についての執着・憧憬を捨て去り、これらの概念を多少なりとも緩和し自治制度に「多様性」を許容することではないだろうか。もちろん、その場合にも「解」は一つだけではないであろうが、本稿では、「総合性」・「一般性」を緩和し「多様性」を具体化した自治制度を次のように考えたい。すなわち、現在の府県、市町村という二層制の一般目的の政府を基軸に据えながらも、これらの政府の「一般性」を緩和し、本来、市町村が担当すべきであるが市町村の区域をまたがる広域的課題や府県の区域を横断する広域的課題であって、当該課題がシングル・イシューであるか、あるいは当該課題の政策領域が極めて明確に限定される場合については、当該課題を解決するための特定目的の政府を創設し、住民の諸課題に関してシームレスな状況を現出せしめる自治制度である。

この特定目的の政府は、原則的に一般目的の政府の区域を基準とする（要するに、ある課題がA市とB市にまたがり、その課題を解決するために特定目的の政府を創設するといった場合、当該特定目的の政府の区域は、A市+B市の合算区域になるということの意味する）。ただし、現在、一般目的の政府である府県や市町村が担っている



公営企業による事業等（公営地下鉄、公営バス、上下水道、公立病院経営等）については、現在の一般目的の政府と同一の区域を有する特定目的の政府を創出することが望ましいと思われる。また、将来的には、シングル・イシューで、ステイクホルダー（stakeholder）が厳格に固定される（特定化される）課題に関しては、一般目的の政府の区域及び当該区域を合算した区域とは必ずしも一致しない、一定の区域を有する特定目的の政府を創設していくことも視野に入れるべきである。

この特定目的の政府には、特定課題の解決のための意思決定機関を置くことはもちろんである。当該意思決定機関には自治組織権・自治行政権を賦与しその形態は必ずしも二元代表制でなくとも良く、住民の直接参加も含め、住民の強固で幅広い関与の「仕組み」をビルト・インし住民自治の強化拡充を図るべきだと考える。また、特定課題に関する条例制定権等（自治立法権、自治解権、自治訴訟権）、課税権・起債権等（自治財政権）についても合わせて賦与すべきである。

ここで注意すべきは、こうした特定目的の政府の創設については、関係自治体住民の自主性に委ね、そもそも創設するか否か、どのような課題について創設するか、どの範囲で創設するかは基本的に自治的に決定すべきだということである。このことは、ある意味で、一国多制度の導入と捉えることができる。「一国多制度とは、一つの主権国家の中で、地域ごとに異なった政治・行政制度を採用し、それに基づいて多様な政策展開を許容する体制のことである」（山口 二〇〇二：一三三）。この一国多制度によって「自治のあり方について静態的なゴールを設定するのではなく、住民の意思や地域の実情に合わせて無限のバリエーションを作り出していく」のであり、「集権から分権への単線的な発展段階を設定するのではなく、自治の形について多様な進化を追求する」のである（山口



二〇〇二：一三五）。なお、山口の場合、スコットランド、ウェールズの地方分権などの「創設型」とスウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国のフリー・コミュニケーションの「規制緩和型」の二つのタイプを類型化している（山口二〇〇二：一三三—一三四）が、本稿が提唱する一国多制度は、より一層わが国の風土に合致すると思われる「制度選択型」であり、特定目的の政府の創設を法的に保障する中で、法律によって特定目的の政府を創設できる場合を典型的・概括的に示し、関係自治体はこれらの類型の中から地域の課題解決に最もふさわしいものを自治的に選択し具体化するのである<sup>9)</sup>。

こうした特定目的の政府は、現代における複雑化・多様化した無数の諸課題との相対において、住民は能力的限界を有すること、また、それらの諸課題に関与する時間が絶対的に不足していることといった現実を踏まえた場合、住民自治の拡充のためにこの上なく重要な存在であることに留意すべきである<sup>10)</sup>。H・サイモン（Simon）の「限定された合理性」（bounded rationality）やH・ライベンシュタイン（Leibenstein）のX—非効率理論における「慣性領域」（inert area）の指摘にも拘わらず、多くの研究者は、このことを無視または軽視しているのではないだろうか。住民は、必ずしも無関心であるが故に無数の諸課題に関与しないのではない。そうした諸課題が多様で複雑だから関与を躊躇するのである。特定目的の政府の課題は比較的シンプルであり、自らが関心のある特定目的の政府であれば住民も関与しやすいであろう。もちろん、住民自治の拡充の観点から関与しやすい仕組みの法制化は不可欠であるが、いずれにしても、特定目的の政府への関与は、住民にとって「自治の学校」としての役割を果たすであろう。なぜなら、こうした住民の関与によって住民は自治に関する様々な知識、ノウハウ、情報、技術などを学習・獲得し、それを応用する形で、次にはそれ以外の一般的諸課題についても効果的・積極的に関与・対処する

ように成長する大きな可能性を有しているからである。

なお、ここで、特定目的の政府と一般目的の政府との関係について、若干ではあるが、述べておく必要がある。特定目的の政府が創出されると、一般目的の政府との間に、関係する行政領域・政策領域における施策群の調整の問題が生起することが考えられる。たとえば、後にも述べるが、府県内のいくつかの市町村によって義務教育という行政分野に特化した義務教育政府が創設された場合、一般目的の政府とこの義務教育政府の間での施策群の調整はどのように行う必要があるかという問題である。これについては、有形・無形、フォーマル・インフォーマルの調整方策を駆使することになる。最も輕易な装置について言えば、個別には、一般目的の政府における関連行政領域分野との調整会議等が考えられる。包括的には、一般目的の政府と特定目的の政府との間で定期的な協議の場を設けることも必要であろう。もちろん、いかなる場合も組織間に調整はつきものであることから、関係者は、調整に当たってコンフリクト・マネジメント (conflict management) の視点に立つて、その効用を有効に活用する管理技術に習熟する必要がある (今村 一九八六・二二六)。これ以外に住民の選好を表明する仕組みを併設することも重要である。各種熟議の場の創設 (篠原二〇〇四、二〇〇七) や、公聴会、果ては住民投票などの制度化も考えられてよいであろう。本人―代理人理論 (Principal-agent theory) によって、幸い、究極の本人である住民は、基本的に一般目的、特定目的のどちらの政府にとっても本人である。しかも、特定目的の政府の創設と運営には、この本人が深く関与しているのがこの自治制度の特徴である。したがって、調整においては、こうした基本的事実を「手がかり」に進めることになるであろう。

## 2 「行政」機能に特化した現行の広域行政制度（広義）の整理・縮小

ところで、大杉は、「総合性」・「一般性」しか許容しない自治制度がもたらす「広域化シンドローム」の症状緩和のために広域連合などの広域行政制度にある程度の期待を寄せ、一体性・統一性・一元性の規準に欠ける広域行政制度にどの程度の「実体性」を認めるかが重要だと指摘し、広域連合制度に課税権・起債権などの財政自主権や自治立法権を盛り込むことによって広域行政の「実体化」を図るべきだとする（大杉 二〇〇三：七五―七六<sup>(1)</sup>）。また、これからの自治システムは、「例えば、一層制を敷く可能性が想定される大都市のような地域もあれば、垂直的・水平的な広域連携やそれらの累積からなる多層制が敷かれる地域もある、といった制度デザインの多様性・複雑性を許容する」ことが急務だともいう（大杉 二〇〇三：八〇）。

こうした見解が本稿の提唱する自治制度とどの程度オーバーラップするのかは必ずしも明確ではないが、ここで取り上げられている広域行政制度については、本稿では基本的に次のように考える。すなわち、特定目的の政府制度を創設する際には、法的に定められた既存の広義の広域行政制度（自治体間の相互協力方式等も含む法定の広域連携制度の総称をいうことにする）の仕組みを基本的に整理・縮小する必要があるということである。現在の広義の広域行政制度は、その種類も多く複雑である上に、住民の直接的関与を希薄化させ住民統制を脆弱化させているからである。広域連合制度については、その長や議員を公選することも定められてはいるが、現在のところ全く活用されておらず、この規定は「死文化」している。したがって、広義の広域行政制度は、簡単な見直しを行う程度では住民統制を強固なものにすることは不可能である。同様の観点から新藤も、「広域行政」が、単に管理とし

ての「行政」の問題としてのみ扱われ、地方政治過程における民主主義・自治の問題としての視点を希薄化していると主張している（新藤 一九七七・五四）。現行の広義の広域行政制度による取り組みは、特定目的の政府の制度創設に合わせてそれへの移行を促進し、大胆な整理・縮小を試みる必要がある。

現在の「総合性」と「一般性」を特徴とする画一的自治制度は、極めてシンプルで住民にも理解しやすいと結論されることが多いが、その内実を見ると、様々な自治体間連携の仕組みが作動しており、関係する問題解決メカニズムの全体像を住民が明快に把握・理解することは極めて難しい状況にある。このように考えると、「総合性」と「一般性」に執着しながら、様々な自治体間連携の仕組みで制度の欠点・欠陥を補強しようとしている現在の自治制度は、世にいわれているほどシンプルな制度ではないことに改めて留意する必要がある。そうした複雑な仕組みが住民統制を脆弱化させており、住民自治の観点からも問題があるとなると、これらの整理・縮小は多言を要すまでもないであろう。

確かに、二層の一般目的の政府に加え、多数の特定目的の政府が創設されると、自治制度は若干複雑になることは否めない。しかし、上で述べたように複雑な上に住民自治の観点からも問題がある広義の広域行政制度を整理・縮小しさえすれば、特定目的の政府は住民自治が極めて強固であり、当該政府の目的も単純明快であることから、自治制度全体から見て実に好ましいといえるであろう。こうした議論することなく、特定目的の政府の制度は自治制度をいたずらに複雑にするとか、日本の風土に合わないなどと観念的・直感的に反論する論者は真に分権的な自治制度を本気で考えているとは到底思えないのである。<sup>(12)</sup> 市町村合併に基本的に否定的であつても、「総合性」と「一般性」に固執しながら、広域連携や自治体間協力の仕組みに多くを期待する論者は、金井の次の言葉を

熟考する必要があると思う。すなわち、「市町村総合行政主義とは、当該市町村が自前でサービスを直営するか否かにかかわらず、すべての行政・公共サービスに市町村として関心と統制を持つとする状態である」。とするならば、どのような行政サービスの提供方法や役割分担になろうとも、それに対する市町村による統制、いわば市町村民からの民主的統制の成否、あるいは『自治体デモクラシー』が重要になる」（金井 二〇〇九：四一五）。この点からすれば、住民自治を強固なものにする特定目的の政府制度の創設は極めて好ましいことになる。ちなみに、特定目的の政府への移行を考えるまでには至らない政策協定や政策連携などの法定外の手段の活用については、自治的決定とその効果性を重視し、その上で積極的に活用することが望ましいと思われる。

### 3 特定目的の政府制度の「外部効率性」

さて、市町村合併が第一に目的とする効率性、あるいは問題解決の効果性について、金井は「規模の経済」の作動による効率化を疑問視し、「規模の経済」が作動するかどうかは行政対象の地理的分散状態、合併後の人事管理・財政管理等の巧拙に規定されるとする（金井 二〇〇九：八）。確かに、平成の大合併によって誕生したいくつもの「国土縮図型政令市」（大西 二〇〇七：六二一六三）を見ても理解できるように、これらの政令市は、都市地域に非都市地域が付加され、広大な面積の割にはそれぞれの地域の課題が異なり、「規模の経済」が作動する余地・行政領域は極めて少ないといわざるを得ない（外川・安藤 二〇一〇）。こうした政令市だけでなく、その面積が東京都に匹敵する岐阜県高山市、合併によって区域が分散することになった岐阜県大垣市など、明らかに「規模の経済」が作動しない例は枚挙に暇がない<sup>13)</sup>。地域に固有の問題を地域住民の自主的な解決方策と責任とに委ねよ

うとして推進されたのが分権改革ではなかったのか。だとすれば、合併によって「規模の経済」の作動する余地は既になら限定定的であるという共通認識が背景に存在していた筈である。それにも拘わらず、自治制度官庁は、市町村合併によって行政体制が整備され「効率性の追求」が可能となり、それが分権改革に大きく資すると喧伝したのである。「規模の経済」というスローガンは、自治制度官庁の制度イデオロギーの具現化にとってまことに都合がよかったといえよう。

このこととの関連で特定目的の政府の創設による課題解決の効果性について若干考えてみたい。神野によれば、行政の効率性には「内部効率性」と「外部効率性」の二種類の効率性がある。通常いわれる効率性は、行政サービスをいかに低コストで提供できるかという「内部効率性」であるが、住民自治の観点からは、地域住民のニーズに合致した行政サービスを可能な限り低コストで提供する「外部効率性」が極めて重要となる（神野 一九九九…三二―三三）。この「外部効率性」を測定する尺度は次の二つとなる。第一は、自治体が提供する行政サービスが地域住民のニーズにどの程度合致したものであるかという尺度である。ただし、ここでいう「程度」は住民の満足度によって規定され（満足化基準の適用）、どのような合致の「程度」であつても構わないということはある得ない。第二は、その行政サービスをどの程度の低コストで提供しているかという尺度である。すぐに理解できるように、まず考えられるべきは前者であり、提供される行政サービスが自らのニーズに合致している、と住民が「満足」を抱いている場合に限って、当該行政サービスの提供コストが問われることになるのである。となると、特定目的の政府においてもこうした理屈が適用されなければならないことになる。特定目的の政府が創設されるのは、基本的に当該政府によって解決すべき特定の課題が明確な形で存在するからである。しかも、この政府の意思決定機関に

は住民の直接参加も含め多様な住民関与の仕組みを導入するのであるから、「外部効率性」の第一の尺度、すなわち、特定目的の政府が提供する行政サービスが地域住民のニーズに合致しているか否かという点については、現行の制度と比較して当然のことながら最も問題は少ないといえる。第二の尺度については、それが独立変数にならない（第一の尺度の従属変数である）以上、この二要素を統合した特定目的の政府制度の「外部効率性」が、「総合性」と「一般性」に規定された自治制度における「外部効率性」を下回るということはアプリアリには主張できないのである。

#### 4 特定目的の政府制度と小規模町村

多くの論者が、本稿でいう「総合性」・「一般性」を小規模町村の自治との関係で論じていることを考えると、ここで、この問題にも若干触れておかななくてはならないだろう（詳細については、別稿に譲ることにする）。そもそも小規模町村は、先の「総合性」の意味の類型化における第二、「自治体自己完結主義的解釈」や第六、「フルセツト主義的解釈」、すなわち、形振り構わずに平成の大合併を進めた自治制度官庁の解釈に立脚する限り、存立自体を否定されることになる。しかし、従来の解釈による限り、小規模町村とそれ以外の市町村との「総合性」の相違は程度の問題に過ぎなくなる。したがって、たとえば第一の「全権限的解釈」に立脚する場合、その「全権限性」の程度は住民自治によって確定すればよいことになる<sup>(14)</sup>。鹿児島<sup>(15)</sup>の述べるように、行政の効率性と民主性が両立し難い場合、民主性を優先させるべきことになるからである（鹿児島 一九八六・一一）。しかし、過疎化などによってこの「全権限性」を極めて潜在的な意味に押しとどめざるを得ない場合、換言すると、実際の権限を極めて限



定的に行使せざるを得ないと住民が判断した場合、自らの自治体に止め置く諸権限の「バスケット」から外された行政サービス提供の諸権限についてはどのようにすればよいのであろうか。結論からいうと、当該小規模町村は、まず、区域内の行政サービスのいくつかの提供を目的とする特定目的の政府を、近隣市町村を構成メンバーとして創設することを目指すべきである。このことにより、それらの行政サービスは間違いなく提供され、また当該特定目的の政府への住民統制も確実に確保されることになる。その上でこれに依り難い行政サービスについては、二層目の一般目的の政府である府県の補完事務として位置付けることが賢明だと思われる。<sup>(15)</sup>なぜなら、府県の補完事務であれば、たとえ、弱小町村とはいえ、当該補完事務に対して小規模町村住民は府県民としての立場から異議を申し立てることができるからである。この場合、協議の場の創設や、その場での一定の条件による小規模町村側の意見尊重義務の法制化など、小規模町村住民が当該補完事務に関して「拒否権プレイヤー」(veto player)たる立場に立てるような法制面の整備等の工夫が望まれよう。

こうした考え方に立脚した場合、府県は広域事務に純化すべきであると主張する論者と衝突することになる。<sup>(16)</sup>しかし、そもそも府県が、一九五六年の自治法改正によって新設された「基礎的」、「広域的」の区分において広域的団体との位置づけがなされたのは、「府県は、本来、その自治事務を処理すると同時に、市町村とは異なり、市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域的自治団体として、国家的性格を有する事務を処理することもその任務とすること」とした一九五三年の第一次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」に依るものであった。<sup>(17)</sup>このことは、府県を広域的事務に純化すべき理由を薄弱なものとす。特に、本稿のように区域を超える特定事務事業については、市町村の集合からなる特定目的の政府や府県の集合からなる特定目的の政府によって課



題解決を図るべきだとする考え方では、府県の「広域事務純化論」は魅力ある考え方とはいえない。これに加えて、府県は補完事務も本来の事務にすべきだということである（辻山 二〇〇八…二五—二六、市川 二〇一一b…一九五—一九六）。

（次号に続く）

注

（1）なお、本稿で扱う「総合性」あるいは「総合」行政主体について、ここで断っておく必要がある。市川は、「『総合性』は、旧自治省と自治体関係者らが自らの領域を他省から保護するための防衛概念」であり、「この概念がおもに使われたのは、市町村よりもむしろ都道府県であった」（市川 二〇一一a…三四四）としている。こうした見解は本稿の考え方と基本的に同様である。稲垣は、行政管理については総務部、それ以外を「企画担当部局が包括的に対応することによって進展してきた」と、戦後間もなくからの総合行政主体である府県の政策の「総合化」の過程を二つの部局と絡めながら考察している（稲垣 二〇〇七）。また、木寺は、戦後第一サイクル（一九五五—一九七四）については、自治制度官庁は「自然的市町村観」を持ちつつ、都道府県を中心とした出向人事によって、総合化されるべき自治体としての第一優先順位を都道府県とし、戦後第二サイクル前半（一九七五—一九九〇）については、国が法令の企画立案、市町村とともに実施を担う都道府県は、国の法令解釈を市町村に指導するという「機能分担論」に代わる規範的アイデアが現れないことなどから、同様の状態が続き、後半（一九九〇年以降）については、自治制度官庁の出向人事の変容に伴い「都道府県中心主義」が弛緩し基礎自治体の「総合化」を指向する「補完性の原理」の流入などによりこの傾向が変化してきたと分析している（木寺 二〇一〇）。

（2）斎藤のいうように、「全権限性とは、国の個別法の授權なくして、地域の事務について一般的な権限を自治体を持つこと」であり、それは承認されている（斎藤 二〇〇九…一一）が、ここでの「全権限的」という用語の意味は、自治体が、可能な限り広範な事務事業を包括的に行う権限を潜在的に有しているといった程度の考え方である。

（3）ここで依拠する全国知事会の『地域総合行政と府県』は、昭和三八（一九六三）年に発表されたものであるが、その内容は

『自治研究』第三九巻第九号、一九六三年九月号に掲載されたことから、本稿では、この『自治研究』の掲載頁を掲げることにする。

(4) こうした解釈については、一九九五年三月の衆議院地方分権に関する特別委員会における地方分権推進法案の審議で、当時の総務庁長官が、「地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割」（地方分権推進法第四条）は企画・立案、調整、実施を一貫して処理することであると答弁している頃から新しい解釈だと思われ、この解釈は従来の第四の解釈と並列されて松本（二〇〇七）に反映されている（佐藤 二〇〇七：二二五）。

(5) 今井（二〇〇八b）は、第二の解釈の市川（二〇一一a）がそうであるように、「フルセット型」の概念を否定的意味で論じている。

(6) こうした動向については、久世（一九六四）などを参照されたい。

(7) ただし、大森はその後、この条項の解釈について、次のように述べている。すなわち、「この条文は、自治体が自らの判断と責任で地域における行政を計画し実施することができ（自主的）、しかも、その行政を『バラバラ』ではなく、関係付け一体的に実施する（総合的）」という意味である」（大森 二〇一一：九〇）としている。この解釈も大森（二〇〇三、二〇〇八）と大きく異なる訳ではないが、第一の「全権限的解釈」がトーンダウンし、自主的に該当する部分に「政策過程一貫的解釈」が含まれたと見ることができる。

(8) 佐藤は、「市町村総合行政主体論」を突き詰めていくと、市町村合併による規模の拡大は必然的にならざるを得ないとする（佐藤 二〇〇七：二二五）が、佐藤は、「総合行政主体論」の解釈に関して、われわれの「総合性」に関する類型化の観点からすると、第二の「自治体自己完結主義的解釈」ないし第六の「フルセット主義的解釈」に立脚している。しかし、多くの研究者の「総合行政主体論」は、第一の「全権限的解釈」だと思われる。

(9) 一国多制度という文脈ではないが、塩野（二〇〇一：一三四）は、「組織は自ら決めるべし、ということの基本にすると、現在の規律の仕方は細かすぎるという批判が可能である」と述べている。塩野の見解については、注（12）も参照されたい。

(10) 本段落の議論は、外川・安藤（二〇一一：五九一六〇）に負っている。

(11) 新藤は、課税権を賦与した広域連合を特定目的の自治体としている。すなわち、「もともと、租税徴収権のないところには議会議員を直接公選とするインセンティブは働かない。広域連合の目的に応じた租税の賦課徴収権を定めることによって、市民の

政治的コントロールが機能する特定目的の自治体となるであろう」(新藤 二〇〇二b:二〇八)と。しかし、ここでいう特定目的の自治体は、現行地方自治法に規定されている広域連合の拡張に過ぎない。新藤(二〇〇二a)などの議論からして、ここでいう特定目的の自治体はあくまでも短期的な暫定措置をいつているものと思われる。

- (12) 塩野は、自治制度の画一性を疑問視する論者であるが、アメリカ型の特定目的政府をもって、それがわが国の風土には合わないとする意見に対し次のように主張している。

すなわち、アメリカ型自治は、「アメリカの特別の事情であつて、建国以来・・・村落がある国には当てはまらないのではないか」という類の反論がなされるであろうが、問題は法制技術的な意味での法人化論ではなくして、自らの『政府』は自ら設計するというその根本的発想にこそ普遍性があるということを強調したいのである」と(塩野 二〇〇四:四三)。塩野・石原・松本(二〇〇〇:一一二—一二九)も参照された。

- (13) 高山市の場合、合併でその面積は二、一七九㎡にもなった。それに対し東京都は二、一八七㎡である。高山市の人口は、九・七万人に過ぎない。また、大垣市の場合、合併前の大垣市、上石津町、墨俣町は互いに境界を接していないという(遠藤 二〇〇九:六六)。

- (14) 金井は、「自治体は具体的に法制で明示された事務権限のみに仕事限定されるという特定目的団体ではなく、潜在的に森羅万象全てを仕事という一般目的ということの意味している・・・つまり、自治体とは、具体的な法制上の事務権限の有無にもかかわらず、つねに『総合性』を持つのである。・・・法制的総合性を目指して、(合併によって)筆者注 地域住民の意思を表明する潜在的に『総合的』な独自の場としての自治体政府を失うのは、行政的存在は強化されたとしても、政治的存在を否定するものである」とする(金井:二〇一〇:九六—九七)。

- (15) 府県の役割について、広域事務や連絡調整事務とともに、小規模町村との関係で補完事務をもその本来的役割とする主張は、人見(二〇〇二a:一九〇、二〇〇二b:二六)などにも見られる。

- (16) 磯崎は、「府県に広域自治体としてのアイデンティティを獲得させるには、制度改革を行い、府県をできるだけ補完的事務から解放して、広域的課題に取り組まざるを得ない状況をつくる必要がある」とする(磯崎 二〇一〇:五八)。

- (17) ここでの第一次地方制度調査会の答申の文言とそれに関するその後の経緯については、辻山(二〇〇八:二四)に負っている。